

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LE PRÉSIDENT DE LA XV^e CHAMBRE
A R R Ê T

n° 248.430 du 2 octobre 2020

A. 222.501/XV-3452

En cause : **la société de droit irlandais**
 RYANAIR DAC,
 ayant élu domicile chez
 M^e Luca CECI, avocat,
 rue du Panier vert 70
 1400 Nivelles,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e François TULKENS, avocat,
boulevard de l'Empereur 3
1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 23 juin 2017, la société de droit irlandais Ryanair DAC demande l'annulation de « la décision du collège d'Environnement de la Région de Bruxelles-Capitale du 24 avril 2017 qui a confirmé la décision de l'Institut Bruxellois pour la Gestion de l'Environnement (IBGE) et de son fonctionnaire dirigeant du 16 décembre 2016 infligeant à Ryanair une amende administrative de 3.925 euros pour de prétendues infractions à l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 mai 1999 relatif à la lutte contre le bruit généré par le trafic aérien ».

II. Procédure

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. Denis Delvax, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

XV – 3452 - 1/20

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 23 juin 2020, l'affaire a été fixée à l'audience du 29 septembre 2020 et les parties ont été informées qu'elle sera traitée par une chambre composée d'un membre.

M^{me} Pascale Vandernacht, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Luca Ceci, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et M^e François Tulkens, avocat, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Denis Delvax, premier auditeur, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

1. La requérante est une compagnie aérienne exploitant une ligne aérienne au départ et à destination de l'aéroport de Bruxelles-National.

2. Les 26 février, 22 avril, 6 et 26 mai 2015, deux inspecteurs de l'IBGE (devenu Bruxelles Environnement) dressent des procès-verbaux d'infraction à charge de la requérante, fondés sur le constat d'immissions de bruit excédant les seuils fixés par l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 mai 1999 relatif à la lutte contre le bruit généré par le trafic aérien, à partir de stations de mesure situées sur le territoire régional durant les mois de janvier, février, mars et avril 2015.

Ces procès-verbaux reposent sur la confrontation des relevés sonométriques et de la compilation d'informations communiquées par BAC et Belgocontrol.

Par des courriers des 5 mars, 28 avril, 13 mai et 1^{er} juin 2015, l'IBGE (Bruxelles Environnement) adresse à la requérante les procès-verbaux précités et l'informe qu'ils sont également transmis au Procureur du Roi de Bruxelles.

3. Par un courrier du 14 septembre 2016, l'IBGE (Bruxelles Environnement) informe la requérante que le Procureur du Roi de Bruxelles a notifié sa décision de ne pas entamer de poursuites à raison des faits constatés dans les procès-verbaux précités, qu'une amende administrative peut donc lui être infligée, qu'elle peut faire part de ses moyens de défense par écrit ou de son souhait d'être entendue dans les trente jours, et qu'à défaut, il sera considéré qu'elle n'a aucune remarque ou argumentation à faire valoir, de sorte que la procédure sera poursuivie sur la base des informations en sa possession.

4. Le conseil de la requérante communique une note à l'IBGE (Bruxelles Environnement) et est entendu par un agent de celui-ci.

5. Le 16 décembre 2016, le fonctionnaire dirigeant de l'IBGE (Bruxelles Environnement) inflige une amende administrative de 3.925 euros à la requérante.

6. Le 13 février 2017, la requérante introduit un recours devant le collège d'Environnement contre cette décision.

Dans celui-ci, elle indique que le procès-verbal d'infractions est imprécis, qu'elle a agi sous la contrainte invincible et qu'elle bénéficie de circonstances atténuantes.

7. Le 29 mars 2017, la requérante communique une note complémentaire au collège d'Environnement dans laquelle elle relève que le ministre fédéral de l'Économie met en doute la conformité de l'arrêté du Gouvernement du 21 décembre 2002 à une directive sur les spécifications techniques et indique que la Commission européenne a entamé une procédure d'infraction contre la Belgique au motif qu'une carte de pollution n'aurait pas été soumise à concertation en méconnaissance de la directive 2002/49/CE.

8. Le 21 avril 2017, l'IBGE (Bruxelles Environnement) répond aux arguments invoqués dans le courrier du 29 mars 2017.

9. Le 24 avril 2017, le collège d'Environnement décide de confirmer la décision du fonctionnaire dirigeant de l'IBGE (Bruxelles Environnement).

Cette décision qui constitue l'acte attaqué, est communiquée à la requérante par un courrier du 28 avril 2017, et se présente comme suit :

- « Vu l'ordonnance du 17 juillet 1997 relative à la lutte contre le bruit en milieu urbain, ci-après dénommée "l'ordonnance de 1997", et spécialement son article 20, 4°;
- Vu l'ordonnance du 25 mars 1999 relative à la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions en matière d'environnement, ci-après dénommée "l'ordonnance de 1999", et spécialement ses articles 32 à 42;
- Vu le Code de l'inspection, la prévention, la constatation et la répression des infractions en matière d'environnement et de la responsabilité environnementale, ci-après dénommé "le Code de l'inspection", et spécialement les articles 31, 42, 45 et 54;
- Vu l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 mai 1999 relatif à la lutte contre le bruit généré par le trafic aérien, ci-après dénommé "l'arrêté du 27 mai 1999";
- Vu l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 novembre 2002 fixant la méthode de contrôle et les conditions de mesure de bruit, ci-après dénommé "l'arrêté du 21 novembre 2002";
- Vu le dossier administratif, et particulièrement :
- le procès-verbal d'infraction n° 150226/2014022801/JLI/DME/RYANAIR LTD – janvier 2015;
 - l'avis du 12 mars 2015 par lequel le Procureur du Roi de Bruxelles signale à l'IBGE qu'il classe l'affaire sans suite;
 - le procès-verbal d'infraction n° 150422/2014022801/JLI/DME/RYANAIR LTD – février 2015;
 - l'avis du 4 mai 2015 par lequel le Procureur du Roi de Bruxelles signale à l'IBGE qu'il classe l'affaire sans suite;
 - le procès-verbal d'infraction n° 150506/2014022801/JLI/DME/RYANAIR LTD – mars 2015;
 - l'avis du 22 mai 2015 par lequel le Procureur du Roi de Bruxelles signale à l'IBGE qu'il classe l'affaire sans suite;
 - le procès-verbal d'infraction n° 150526/2014022801/JLI/DME/RYANAIR LTD – avril 2015;
 - l'avis du 4 juin 2015 par lequel le Procureur du Roi de Bruxelles signale à l'IBGE qu'il classe l'affaire sans suite;
 - la lettre de l'IBGE du 14 septembre 2016 invitant la compagnie aérienne RYANAIR LIMITED à lui faire part de ses moyens de défense;
 - le procès-verbal de l'audition, le 7 novembre 2016, de la compagnie aérienne Ryanair Designated Activity Company, précédemment Ryanair Limited, par l'IBGE;
 - la note d'argumentation du 7 novembre 2016 produite par la compagnie aérienne Ryanair Designated Activity Company à l'appui de son audition du même jour;
 - la décision du fonctionnaire dirigeant de l'IBGE du 16 décembre 2016 infligeant une amende administrative alternative de 3 925 euros à la compagnie aérienne Ryanair Designated Activity Company, décision notifiée le jour même à l'intéressée;
 - le recours introduit le 13 février 2017 par la compagnie aérienne Ryanair Designated Activity Company devant le Collège d'environnement;
 - la note complémentaire au recours transmise par la compagnie aérienne Ryanair Designated Activity au Collège d'environnement le 29 mars 2017;
 - la note d'observations transmise par le conseil de l'IBGE au Collège d'environnement le 21 avril 2017;

Entendu le rapport de Monsieur Stéphane Filleul en séance du 3 avril 2017.

Entendu, lors de cette même séance, Maître Luca Ceci, conseil de Ryanair Designated Activity Company, requérante, et Maître Jacques SAMBON, conseil de l'IBGE.

1. Procédure

Les 26 février, 22 avril, 6 mai et 26 mai 2015, l'IBGE dresse à charge de la compagnie aérienne Ryanair Limited quatre procès-verbaux portant respectivement les références suivantes :

- 150226/2014022801/JLI/DME/Ryanair LTD – janvier 2015,
- 150422/2014022801/JLI/DME/Ryanair LTD – février 2015,
- 150506/2014022801/JLI/DME/Ryanair LTD – mars 2015,
- 150526/2014022801/JLI/DME/Ryanair LTD – avril 2015.

Il en résulte que Ryanair Limited aurait commis huit infractions à l'arrêté du 27 mai 1999.

Ces procès-verbaux et les rapports de mesures y afférents ont été portés à la connaissance de Ryanair Limited respectivement les 5 mars, 28 avril, 13 mai et 1^{er} juin 2015, en lui indiquant que ces documents étaient aussi envoyés au Procureur du Roi de Bruxelles.

Ce dernier ayant notifié ses décisions de ne pas exercer de poursuites les 12 mars, 4 mai, 22 mai et 4 juin 2015, l'IBGE a écrit à Ryanair Limited le 14 septembre 2016, qu'il était en droit de lui infliger une amende administrative en se référant à l'article 44 du Code de l'inspection.

Le 7 novembre 2016, les représentants de Ryanair Designated Activity Company, précédemment Ryanair Limited, sont auditionnés par l'IBGE.

Par une décision du 16 décembre 2016, le fonctionnaire dirigeant de l'IBGE inflige une amende administrative alternative d'un montant de 3 925 euros à la compagnie aérienne Ryanair Designated Activity Company pour des infractions prévues à l'article 20, 4°, de l'ordonnance de 1997, à savoir avoir créé "directement ou indirectement, ou laisser perdurer, une gêne sonore dépassant les normes fixées par le Gouvernement", c'est-à-dire les "valeurs limites" de l'arrêté du 27 mai 1999 qui ne peuvent être dépassées par les avions lorsqu'ils survolent le territoire de la Région.

Le fonctionnaire dirigeant de l'IBGE précise, dans ladite décision, n'avoir tenu compte que des dépassements des normes de 9 dB et plus le jour et de 6 dB et plus la nuit, et ne pas avoir tenu compte de trois dépassements de moins de 9 dB survenus entre 6h45 et 7h, ou entre 23h et 23h15.

À cette décision est annexé un document intitulé "calcul du montant de l'amende administrative alternative" reprenant les informations suivantes :

date infraction	heure début	heure fin	station	zone	Nbre zones	norme	SEL	E	montant amende	callsign	récidive
20/01/2015	06:36:59	06:37:33	NOH_Nosp	1	1	80	86	6	785	RYR75H	non
05/02/2015	06:41:48	06:42:20	NOH_Nosp	1	1	80	86,3	6,3	785	RYR75H	non
10/02/2015	06:35:36	06:36:10	NOH_Nosp	1	1	80	86,6	6,6	785	RYR75H	
12/02/2015	06:49:18	06:49:51	NOH_Nosp	1	1	80	87,6	7,6	0	RYR75H	
17/03/2015	06:35:12	06:35:41	NOH_Nosp	1	1	80	86	6	785	RYR75H	non
26/03/2015	06:39:40	06:40:16	NOH_Nosp	1	1	80	86,2	6,2	785	RYR75H	non
08/04/2015	06:52:55	06:53:27	NOH_Nosp	1	1	80	86,2	6,2	0	RYR50Z	
30/04/2015	06:46:53	06:47:29	NOH_Nosp	1	1	80	86	6	0	RYR28H	

Le 13 février 2017, la compagnie aérienne Ryanair Designated Activity Company introduit un recours devant le Collège d'environnement contre cette décision de l'IBGE.

2. Au fond

Dans son recours, la requérante soulève plusieurs moyens, qu'il convient d'examiner successivement.

2.1. Imprécision des procès-verbaux d'infractions

2.1.1. Exposé du moyen

La requérante estime que les niveaux de bruit générés par ses vols ont été influencés par les conditions climatiques. Cette influence s'est manifestée à travers le choix des pistes, dans la propagation du son dans l'air et dans la circonstance que pluie et vent dégraderaient la précision des mesures au point de les rendre inexploitable.

D'autres facteurs encore ont pu influencer les valeurs mesurées puisque les stations de mesure de l'IBGE se situent dans des quartiers d'habitation ou d'entreprise où d'autres bruits que les bruits d'avions sont générés. Ces autres bruits ont pu provoquer les légers dépassements mesurés des limites tolérées par l'IBGE.

En outre, la formule employée pour mesurer le niveau de bruit généré prend en compte, sans que cela soit justifié, deux périodes de 10 secondes avant et après l'événement mesuré. Ceci entraîne un surcroît injustifié de 3 dB.

Revenant sur l'influence des paramètres atmosphériques, la requérante relève que les conditions atmosphériques précisées dans les rapports de mesures sont celles mesurées à l'observatoire d'Uccle toutes les demi-heures. Elle pointe la circonstance que l'observatoire est distant de plus de 13 km de l'aéroport de Bruxelles-National et que lesdites conditions peuvent donc différer sensiblement entre ces deux points. Elle note en outre que les conditions atmosphériques peuvent varier significativement en l'espace d'une demi-heure. Elle en conclut que les indications du rapport de mesure sont peu représentatives des conditions atmosphériques au lieu et au moment du décollage, ceci alors que ces conditions peuvent dégrader la précision des mesures acoustiques. Elle estime encore que l'imprécision de ces mesures la prive de la possibilité de déterminer la cause des dépassements et la contribution aux dépassements de facteurs qui ne lui sont pas imputables, ce d'autant plus qu'une durée dépassant régulièrement deux mois sépare les vols infractionnels de la communication à la requérante des procès-verbaux y afférents.

La requérante estime que l'IBGE lui-même reconnaissait l'exactitude insuffisante de sa méthode lorsqu'il précisait dans ses procès-verbaux qu'"il n'est pas réalisable en temps réel de déterminer si un avion est en infraction ou pas ni d'identifier le vol". Elle considère que la suppression de cette mention démontre que l'insuffisance qu'elle dénonçait existe. Elle relève que la plupart des pays de l'Union européenne utilisent un système dit de "track management" qui permet d'établir un lien objectif entre le bruit généré et un avion particulier. Elle décrit longuement la procédure applicable en Espagne et qui s'apparente à un tel système. Elle estime que ce système est plus précis dans l'identification des contrevenants et qu'il leur permet de mieux se défendre.

La requérante revient sur l'influence des conditions atmosphériques et commente une note du bureau CSD Ingénieurs Conseil s.a. du 11 juillet 2016 intitulée "Influence des paramètres météorologiques sur les mesures de contrôle acoustique" et ci-après dénommée la "note de CSD".

La requérante estime que "la prise en compte des conditions atmosphériques est indispensable à la précision des mesures de l'IBGE", là où, au contraire, les "moyens" utilisés par l'IBGE ne permettraient pas des mesures précises par tous temps, ces mesures étant faussées par des conditions atmosphériques.

Ainsi, un micro mouillé par la pluie peut livrer des résultats augmentés jusqu'à 6 dB(A). Dans d'autres régions, les mesures acoustiques par temps de pluie sont écartées.

En ce qui concerne le vent, la requérante relève que dans d'autres régions, on écarte les mesures par vent relativement fort. Ce n'est pas le cas en l'espèce, alors que le vent augmente significativement le niveau de bruit mesuré. De plus, on ignore la vitesse du vent au niveau du micro, de sorte que la mesure pourrait être plus faussée encore.

La requérante estime également que l'éloignement entre le lieu où les mesures atmosphériques sont effectuées et le lieu des mesures acoustiques ainsi que l'écart de temps entre ces deux mesures peuvent rendre les conditions atmosphériques mesurées non représentatives de celles prévalant au point des mesures acoustiques. Elle donne en exemple la pratique de l'ACNUSA, "chargée du contrôle des nuisances aéroportuaires" en France, qui ferait intervenir les conditions météorologiques effectives dans son dispositif de mesures.

La requérante relève encore que, d'après la note de CSD, les mesures de protection des micros contre la pluie et le vent n'empêchent pas une altération des données. Elle produit un article scientifique (sa pièce 9) portant sur l'influence de

l'eau dans les protections anti-pluie. Concrètement, les données recueillies par l'IBGE ont pu être faussées du fait de la présence d'eau dans les protections et l'IBGE serait bien en peine d'établir que la protection anti-pluie était sèche lors de chaque dépassement allégué.

Dès lors, les mesures sur lesquelles l'IBGE se fonde pour établir les infractions ne sont pas fiables. La requérante relève que le système de track management ne fonctionne pas avec des microphones, ce qui le prémunit contre cette difficulté.

La requérante considère que la réfutation, dans la décision attaquée, des arguments qui précèdent ne répond pas suffisamment aux insuffisances techniques relevées dans la note et le recours. Dès lors, un doute persisterait quant à l'imputabilité des dépassements.

2.1.2. Examen du moyen

La requérante évoque d'abord l'influence des conditions climatiques.

À ce sujet, on rappellera que l'arrêté du 27 mai 1999 introduit des normes d'immission, un type de normes où le lien de la source à l'effet contient par définition une marge d'impondérables, tels que ces conditions climatiques ou le bruit émanant de sources tierces environnant les stations de mesure. Pour respecter les normes de bruit, les compagnies aériennes doivent être conscientes de ces impondérables et adapter la conduite de leurs avions en en tenant compte (C.E., arrêt n° 217.243 du 16 janvier 2012, 11^e feuillet). L'article 2 de l'arrêté du 27 mai 1999 dispose d'ailleurs que les normes sonores doivent être respectées "quelles que soient les conditions atmosphériques".

L'article 12, § 1^{er}, 1°, de l'arrêté du 21 novembre 2002, tout comme l'article 15, 2°, du Code de l'inspection, n'imposent pas que les conditions atmosphériques précisées dans le rapport de mesure soient relevées à l'endroit précis où se situe la station de mesure, ni à proximité de l'aéroport. Une observation effectuée à l'observatoire d'Uccle est suffisamment représentative des conditions atmosphériques observées aux stations de mesures pour les besoins de ces relevés, comme l'a encore confirmé le Conseil d'État dans son arrêt n° 235.242 du 27 juin 2016 : "(...) en dehors de quelques exceptions rarissimes sous nos climats, les phénomènes météorologiques ne sont pas à ce point localisés qu'il y aurait, sur une distance de moins de dix kilomètres, une différence entre les conditions observées suffisamment importante pour que la fiabilité des mesures de bruit en soit entachée". Il en va de même d'un relevé effectué une fois par période d'une demi-heure. En effet, les stations de mesure de bruit se trouvent, au maximum, à une dizaine de kilomètres de l'observatoire d'Uccle et ces distances et laps de temps sont insuffisants pour observer des variations significatives des conditions atmosphériques.

La requérante reproche aux rapports de mesures de ne pas indiquer les conditions atmosphériques mesurables à l'aéroport au moment du décollage. Toutefois, on ne voit pas en quoi ces mesures seraient pertinentes dans le cadre d'une norme d'immission applicable au territoire de la Région de Bruxelles-Capitale. Au surplus, ces données peuvent être recueillies auprès de BAC ou de Belgocontrol et il n'apparaît pas que la requérante leur en aurait fait la demande.

Pour autant que de besoin, on peut relever que la requérante n'invoque *in concreto* aucune condition atmosphérique exceptionnelle qui serait survenue lors d'un des vols incriminés et qui devrait être prise en considération pour l'évaluation de l'amende.

En ce qui concerne, ensuite, la note de CSD et l'article scientifique portant sur l'effet de la présence d'eau dans la protection d'un microphone sur la qualité de ses mesures (pièces 2 et 9 de la requérante), il s'agit d'études ayant un caractère général. Elles ne se prononcent donc pas sur la qualité du système et de la méthode mis en place par la Région de Bruxelles-Capitale.

La note de CSD indique que la propagation du bruit peut être influencée par de multiples facteurs, en ce compris la vitesse et l'orientation du vent, l'absorption atmosphérique, la température et les gradients de température, l'humidité relative. Ces facteurs auraient donc une influence sur le bruit perçu depuis le sol de la Région, et donc sur le bruit mesuré aux stations de mesure. À supposer cette note

de CSD non contestable sur le plan scientifique, l'action éventuelle de ces facteurs n'invalide toutefois pas les mesures effectuées dès lors que, comme cela a déjà été rappelé, les normes de bruit bruxelloises sont des normes d'immission (et non d'émission). L'immission, correspondant au bruit perçu, intègre tous les paramètres pouvant influencer le déplacement et l'intensité du son. On rappellera donc ce qui a été dit à propos de la nécessaire prise en compte, par les compagnies aériennes, des différents facteurs pouvant affecter marginalement la perception au sol du bruit émis par leurs avions.

En ce qui concerne plus précisément le vent, conformément aux articles 9 et 10 de l'arrêté du 21 novembre 2002, les micros des stations de mesure sont équipés d'écrans anti-vent, ce que confirment les rapports de mesures de bruit. À titre surabondant, la note de CSD nous apprend que les normes de mesures acoustiques recommandent typiquement d'omettre les mesures effectuées dans des conditions de vent d'une vitesse supérieure à 5 m/s. En l'espèce, la vitesse de vent la plus élevée rapportée au moment des infractions en cause est de 2,53 m/s. Cette recommandation est donc sans effet en l'espèce.

En ce qui concerne le risque que la pluie réduise la qualité des mesures, on relèvera d'abord que celles-ci sont effectuées en conformité avec l'arrêté du 27 mai 1999 et avec l'arrêté du 21 novembre 2002, comme le précisent les rapports de mesures. Les micros sont protégés de la pluie par une boule. De plus, les rapports de mesures de bruit précisent également que les appareils de mesure sont étalonnés une fois par semaine, ce qui en garantit la fiabilité, en permettant notamment à l'IBGE de s'assurer de l'efficacité des protections anti-pluie des micros et, par conséquent, de l'absence d'interférence de la pluie sur la qualité des mesures.

Quant au délai de communication des procès-verbaux à la requérante, ce délai est raisonnable compte tenu des opérations que l'IBGE doit effectuer afin d'analyser les mesures d'immission réalisées en continu et afin d'attribuer les dépassements à des vols déterminés, sur la base de données recueillies auprès d'autres autorités.

L'IBGE n'a pas recours au système de track management évoqué par la requérante, système qui n'a pas un caractère obligatoire. Elle recourt, pour attribuer les bruits d'avions mesurés, à une autre approche présentant un niveau très élevé de fiabilité. Les dépassements des normes d'immission sonore régionales par des avions donnent lieu, sur les relevés des sonomètres, à des pics de forte amplitude et d'une forme triangulaire caractéristique perçus successivement par plusieurs stations de mesure dans un intervalle de temps court (la "triangulation"). Ces "signatures" caractéristiques, qui coïncident avec les données temporelles reçues de Brussels Airport Company s.a. (BAC) et de Belgocontrol (État fédéral), permettent d'éviter une confusion avec un éventuel événement sonore de forte intensité et d'une autre nature. Le risque que l'addition du bruit d'une autre source à celui d'un avion entraîne ou aggrave significativement un dépassement des normes est très faible, compte tenu de ce que, dans le processus logarithmique de la perception acoustique, la superposition de sons n'entraîne pas l'addition linéaire de leurs intensités, mais une simple majoration de l'intensité perçue.

Dans sa note du 12 septembre 2016, produite à l'occasion de l'examen par le Collège d'environnement d'un précédent recours de la requérante, le conseil de l'IBGE précise encore : "Les graphiques superposés des différentes stations de mesures et les données de BAC/Belgocontrol permettent alors d'établir une corrélation claire entre un pic de bruit générant une infraction et le passage d'un avion précis.

L'on ajoutera que, dans l'espace aérien, jamais deux aéronefs ne se situent au même endroit pour suivre la même direction. Les sources sonores sont ainsi toujours identifiables. De plus comme les niveaux de bruit sont mesurés à différentes stations de mesures situées sur le territoire de la Région de Bruxelles-

Capitale, l'on peut suivre un dépassement tout au long de la progression géographique du vol sur le territoire régional, progression qui peut être vérifiée par après en relevant le trajet suivi (code AIP) par le vol". L'identité du vol responsable du ou des dépassements peut donc être contrôlée sur base à la fois de l'heure de son décollage et de la route qui lui a été assignée, ce qui permet d'écarter tout doute raisonnable.

Le moyen examiné ici présente de fortes similarités avec le 8^e moyen examiné par le Conseil d'État dans son arrêt n° 230.478 du 11 mars 2015. Ce moyen a été rejeté par le Conseil d'État sur pied du raisonnement suivant :

"Considérant, sur l'ensemble du moyen, que l'I.B.G.E. a procédé à des mesures de bruit en différents points de l'agglomération et constaté le dépassement des normes réglementaires à un de ces points; qu'il a ensuite confronté ces mesures aux mouvements d'avions tels qu'ils résultent des informations communiquées par BIAC et Belgocontrol; qu'un bruit important mesuré pendant environ quarante secondes, mais qui n'excède la norme réglementaire que pendant quelques secondes, à proximité immédiate de la route suivie par un avion dans les instants qui suivent son décollage, peut raisonnablement être imputé à cet avion; qu'en l'espèce, pour toutes les infractions retenues par la décision attaquée, il est apparu de la confrontation des mesures de bruit et des informations relatives aux mouvements d'avions, que c'étaient des avions de la requérante qui en étaient la cause; qu'il n'est pas vraisemblable qu'un autre avion soit passé à proximité, compte tenu de la distance de sécurité qui doit séparer deux appareils en vol; (...) que dans l'hypothèse où le bruit proviendrait d'un hélicoptère évoluant à proximité du point d'atterrissage aménagé pour l'hôpital militaire à côté de la station de mesure NMT51, aucune augmentation du volume sonore n'aurait été constatée dans la minute qui précède à la station NMT30 qu'un avion aurait nécessairement survolé; que la circonstance qu'une seule fois en douze ans, le bruit causé par un hélicoptère ait pu être confondu avec le bruit d'un avion – confusion au demeurant rapidement reconnue et corrigée par l'I.B.G.E. – confirme la fiabilité de la méthode suivie par l'I.B.G.E. plus qu'elle ne la met en doute; que le bruit dû à une sirène de police ne présenterait pas le même aspect que celui dû au passage d'un avion et ne laisserait aucune trace sur les sonomètres autres que celui où l'infraction est constatée; que le moyen n'est pas fondé".

À propos de la branche du moyen tirée du fait que la formule employée pour mesurer le niveau de bruit généré prend en compte deux périodes de 10 secondes avant et après l'événement mesuré, la décision attaquée précise : "que la formule employée pour mesurer le niveau de bruit généré par les avions est conforme à l'article 1^{er} de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 27/05/1999 relatif à la lutte contre le bruit généré par le trafic aérien; que le Sound Exposure Level (SEL) est un paramètre qui intègre à la fois le niveau de bruit et la durée durant laquelle le bruit est présent; que cette méthode a été validée par le Conseil d'État".

Il est exact que l'article 1^{er} de l'arrêté du 27 mai 1999 prévoit sans ambiguïté la prise en compte de deux périodes de 10 secondes, l'une précédant et l'autre suivant l'"événement" observé, c'est-à-dire le "passage d'un avion générant un niveau de bruit supérieur à 70 dB(A) mesuré en Laeq,1sec". La méthode de calcul du SEL est exposée de manière détaillée dans le rapport de mesures de bruit. Dans un courriel du 25 avril 2016, adressé au Collège d'environnement et communiqué à la requérante le 2 mai 2016, l'IBGE a expliqué que cette méthode, fixée par arrêté, vise à prendre en compte l'ensemble du bruit généré par l'avion durant son survol de la station de mesure. En effet, le bruit audible de l'avion ne commence ni ne s'achève au moment où il passe le seuil des 70 dB(A) : il s'étend sur une période de temps plus importante d'au moins 20 secondes.

La requérante estime également que la suppression, dans les rapports de mesure de bruit de l'IBGE, de la phrase "il n'est pas réalisable en temps réel de déterminer si un avion est en infraction ou pas ni d'identifier le vol" tend à démontrer l'insuffisante exactitude des constats. Cette branche du moyen n'est pas sérieuse.

La phrase complète, dont la citation par la requérante n'est qu'un extrait, était libellée comme suit : "Vu que les mesures de bruit sont réalisées en continu (24/24h) sur différentes stations réparties en Région de Bruxelles-Capitale et qu'il n'est pas réalisable en temps réel de déterminer si un avion est en infraction ou pas ni d'identifier le vol, il n'est pas possible d'inviter le témoin requis à venir assister à ces mesures". Sous le régime de l'ordonnance de 1999, ses articles 15 et 17, § 1^{er}, 6°, disposaient que les mesures de bruit devaient être effectuées en présence d'un témoin et que sa présence "n'est pas requise lorsqu'il est établi par l'agent que la situation ne le permet pas", pourvu que cette impossibilité soit "motivée par l'agent" dans son rapport de mesures. L'IBGE recourait donc à cette motivation pour expliquer l'impossibilité d'inviter un témoin à assister aux mesures de bruit. Plus précisément, elle signifiait qu'il n'est pas possible pour un observateur extérieur tel que l'IBGE de déterminer instantanément si une infraction aux normes de bruit est en train d'être commise et de l'attribuer à un vol déterminé. Elle ne signifiait pas qu'il lui est impossible de le faire en différé avec toute la précision requise.

Le Code de l'inspection, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2015 et applicable aux infractions commises à partir de cette date à la place de l'ordonnance de 1999, ne reprend pas ces dispositions. Dès lors, la motivation a perdu toute raison d'être et a été omise des rapports de mesure.

Le moyen n'est fondé en aucune de ses branches.

2.2. À titre subsidiaire, situation de contrainte invincible

2.2.1. Exposé du moyen

La requérante relève d'abord que tous les dépassements constatés concernent la même piste – la 25R –, la même procédure de décollage – la procédure CIV3C – et que tous les dépassements sauf un se rapportent à la même période de la journée : entre 6h30 et 7h du matin. Elle constate que ces différents paramètres lui sont imposés par l'aéroport.

Elle estime que la procédure CIV3C n'est pas correctement configurée : combinée avec la piste 25R, elle contraint les pilotes à adopter un comportement tel qu'il leur est impossible de respecter les normes de bruit régionales. On peut donc bien parler d'une contrainte irrésistible. Elle affirme qu'elle travaille avec l'aéroport pour trouver une solution à cette difficulté et qu'elle a mis en place une nouvelle procédure de décollage qui représente pour elle une charge financière importante. Elle conclut que les dépassements sont imputables "aux contraintes qui lui sont imposées par l'aéroport de Bruxelles-National".

Dans le même ordre d'idée, elle relève que si l'ordonnance [lire: l'arrêté] du 27 mai 1999 clôt la période de nuit à 6h59, "l'aéroport considère que la nuit s'arrête à 6h00" et lui impose donc, dans la période problématique, des règles applicables au vol de jour, "ce qui est à l'origine des dépassements constatés".

La requérante fait valoir que, depuis août 2015, la méthode de décollage a été modifiée de telle manière que ses avions n'atteignent la pleine puissance qu'à une distance éloignée du territoire de la Région de Bruxelles-Capitale, ce malgré le coût important en carburant et la charge de travail accrue pour le pilote, qui doit opérer en mode manuel.

Elle informe le Collège d'environnement qu'elle aurait proposé d'opérer un virage à droite plus serré au décollage de manière à éviter de produire du bruit au-dessus de la Région de Bruxelles-Capitale, mais que cette adaptation a été refusée par le ministre fédéral de la Mobilité. Elle aurait de même demandé à ne pas devoir utiliser la piste 25R lorsque les conditions de vent lui imposent de voler plus bas,

ce qui augmente le risque d'infractions, mais cela lui a été refusé par Belgocontrol.

La requérante relève encore qu'à plusieurs reprises, les autorités compétentes lui ont imposé "des déviations et des instructions de décollage qui ne permettent pas de respecter les valeurs limites imposées". Les routes de vol et procédures de décollage sont fixées par le Gouvernement fédéral et par Belgocontrol.

La requérante cite à nouveau en exemple l'Espagne où aucune procédure n'est entamée à l'encontre d'une compagnie lorsqu'une infraction résulte d'instructions de l'aéroport contraire aux procédures standards mises en place pour éviter des dépassements des normes de bruit, imposées en raison de conditions climatiques défavorables, ayant nécessité la mise en oeuvre d'une procédure. Elle estime que cet exemple confirme que des contraintes externes, comme des instructions contraignantes, doivent être prises en compte et justifient que les dépassements qui en résultent ne soient pas imputés aux compagnies aériennes concernées.

Au-delà de la non-imputabilité, les infractions n'ont pas été commises intentionnellement, ce qui devrait être pris en considération dans l'établissement du montant de l'amende.

La décision n'apporte pas de réponse à ces différents éléments.

L'IBGE aurait dû prendre en considération cette contrainte invincible puisque dans son arrêt du 30 mars 2011, la Cour constitutionnelle a confirmé que les principes du droit pénal devaient être pris en considération dans le cadre d'une procédure administrative. La décision attaquée ne prend pas non plus en considération les démarches coûteuses réalisées pour trouver une solution technique aux difficultés rencontrées.

Enfin, la décision ne précise pas le mode de calcul de l'amende, ce qui empêche de déterminer si des circonstances atténuantes ont été prises en compte.

Au terme de l'exposé du moyen, la requérante se prévaut de la violation de deux réglementations européennes. La requérante soutient qu'appliquer des amendes à des "éléments qui échappent à son contrôle revient à lui interdire de décoller quand ces événements sont présents, soit entre 6h et 7h", constitue à la fois :

- une atteinte disproportionnée à son droit de libre prestation de services, au regard du règlement (CE) n° 1008/2008 du Parlement européen et du Conseil du 24 septembre 2008 établissant des règles communes pour l'exploitation de services aériens dans la Communauté. La requérante précise encore que le "caractère disproportionné de l'atteinte résulte de l'emploi d'une méthode obsolète de contrôle des nuisances sonores par la Région Bruxelles-Capitale alors qu'une méthode plus précise et offrant une prévisibilité supérieure aux pilotes (le track management) est généralisé ailleurs en Europe";
- une restriction d'exploitation prise sans respecter les procédures prévues aux articles 5, 10 et 11 de la directive 2002/30/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 mars 2002 relative à l'établissement de règles et procédures concernant l'introduction de restrictions d'exploitation liées au bruit dans les aéroports de la Communauté.

2.2.2. Examen du moyen

Il se constate, d'abord, que la requérante ne montre pas que l'ensemble des conditions de la contrainte irrésistible, dégagées par la jurisprudence et la doctrine, seraient rencontrées en l'espèce. Ainsi, la Cour de cassation a précisé que la "contrainte peut être physique ou morale, pour autant qu'elle procède d'une cause extérieure et soit imposée à son auteur à l'encontre de sa volonté". Or, en l'espèce, en choisissant librement d'exploiter une ligne aérienne au départ et à destination de la Belgique, c'est volontairement que les compagnies aériennes et les pilotes se sont soumis aux règles fixées par l'autorité fédérale et aux instructions des contrôleurs du trafic aérien. C'est également en connaissance de cause qu'elles acquièrent les périodes horaires de décollage qui leur sont réservées (takeoff slots) et auxquelles correspondent des normes d'immission acoustiques bruxelloises plus ou moins exigeantes. Enfin, en dernière instance, les pilotes restent maîtres à bord et ne sont pas tenus de décoller s'ils constatent qu'ils ne peuvent se conformer aux règles et normes susvisées.

À propos d'un moyen similaire invoquant des causes de justification, l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 44/2011 mentionné par la requérante a établi ce qui suit :

" B.37. Une quatrième branche de la quatrième question préjudicielle invite la Cour à se prononcer sur le fait que, dans le cadre de la procédure d'amende administrative visée par l'ordonnance en cause, il serait impossible d'invoquer le bénéfice de la contrainte irrésistible et de l'erreur invincible.

B.38. Ces causes d'exonération de la faute précitées renvoient à l'application de l'article 71 du Code pénal. La nature pénale d'une amende administrative au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme a pour effet que les garanties de cette disposition doivent être respectées, mais n'a pas pour conséquence que cette amende serait de nature pénale selon la législation belge et, dès lors, que l'article 71 du Code pénal lui serait ou devrait lui être applicable.

B.39. Rien n'empêche la personne qui se voit infliger une sanction administrative de faire valoir que le comportement en question ne peut lui être imputé".

Il convient donc de poursuivre l'examen de ce moyen sous l'angle de l'imputabilité.

La requérante expose que durant la phase de décollage, elle agirait sous la contrainte des instructions de BAC et de Belgocontrol. Elle omet toutefois de prendre en considération les marges de manoeuvre qu'offrent aux pilotes les instructions des autorités compétentes, pas plus qu'elle ne démontre que le contrôle de tous les paramètres susceptibles de lui permettre d'éviter la commission d'une infraction lui échappe. D'ailleurs, la requérante ne démontre pas avoir analysé ou fait analyser systématiquement l'ensemble des paramètres susceptibles d'influencer l'immission sonore au départ du territoire régional, de manière à adapter son comportement.

Le moyen a déjà été examiné par le Conseil d'État dans plusieurs de ses arrêts; il a conclu à son absence de fondement (voy. arrêts n° 217.104, 4 janvier 2012; n° 217.301, 18 janvier 2012; n° 218.509, 15 mars 2012; n° 218.856, 11 avril 2012; n° 224.234, 3 juillet 2013; n° 227.801, 23 juin 2014; n° 229.395, 28 novembre 2014; n° 230.478, 11 mars 2015; n° 232.522, 9 octobre 2015; n° 234.792, 20 mai 2016; n° 235.242, 27 juin 2016; n° 235.364, 5 juillet 2016; n° 236.614 du 30 novembre 2016; n° 236.615 du 30 novembre 2016; n° 236.616 du 30 novembre 2016; n° 236.620 du 30 novembre 2016; n° 236.662 du 2 décembre 2016 et n° 236.663 du 2 décembre 2016). Ainsi, dans son arrêt n° 235.364 du 5 juillet 2016, le Conseil d'État a conclu comme suit :

" Considérant que s'il est vrai que les avions qui décollent de l'aéroport de Bruxelles-National sont tenus de suivre les indications qui leur sont données par les autorités de contrôle du trafic aérien, et que le risque de dépassement des normes de bruit est plus élevé lorsque certaines conditions sont ainsi imposées, la requérante n'établit pas que ces indications imposent nécessairement un comportement tel que les avions qui les respectent créent une gêne sonore dépassant les normes fixées par le Gouvernement; que de très nombreux avions décollent de l'aéroport de Bruxelles-National et y atterrissent sans provoquer un bruit qui dépasse ces normes; qu'à supposer qu'il ne soit pas possible pour le pilote de déterminer avec précision le volume sonore que son appareil provoquera au niveau du sol, le fait qu'une faible proportion d'appareils soient en infraction indique qu'il est possible, en prenant une marge de sécurité adéquate, de piloter l'appareil ou de paramétrer le pilotage automatique de manière à ne pas commettre d'infraction; (...); qu'il n'appuie donc pas l'existence d'une contrainte irrésistible qui aurait dû être retenue comme cause de justification".

En l'espèce, seul un nombre limité de vols de la requérante a été constaté en infraction. Dans sa note complémentaire du 21 avril 2017, le conseil de l'IBGE a indiqué que, sur la période ici considérée, 644 vols de la requérante ont

également emprunté la piste de décollage 25R et la route CIV3C, configuration que la requérante estime problématique au regard des normes régionales en cause. Parmi ces 644 décollages, seuls 8 étaient en infraction, soit 1,2 % de ceux-ci. Si l'on prend en considération l'ensemble des compagnies aériennes, cette valeur est de 3,1 %. Si, pour la seule requérante, on n'a égard qu'à la période de nuit (de 23h à 7h), le taux d'infraction est de 14,0 %. Ceci tend à démontrer qu'il est possible de respecter les règles et instructions des autorités fédérales et de survoler la Région de Bruxelles-Capitale à travers une variété de contextes météorologiques sans enfreindre les normes de bruit régionales.

La requérante invoque des modifications qu'elle aurait apportées à sa procédure de décollage depuis août 2015. Cette démarche, qui est sans effet sur la commission d'infractions au mois d'avril 2014, illustre, par contre, que la requérante dispose bien de marges de manoeuvre à utiliser en vue de respecter les dites normes. Ainsi, le Collège d'environnement relève qu'elle plaide, au titre de circonstances atténuantes, que le nombre d'infractions commises est faible et en recul, ce qui autorise à déduire qu'elle a utilement adapté son comportement. De même, il ressort de la pièce 5 de la requérante que celle-ci peut jouer sur le poids de ses appareils en embarquant ou non du "carburant de ravitaillement" ("tankering fuel").

Enfin, quant aux refus que la requérante aurait essuyés de Belgocontrol et du ministre fédéral de la Mobilité, ils n'apparaissent pas au dossier. Tout au plus, en pièce 5 de la requérante, trouve-t-on un courriel du 16 septembre 2015 d'un représentant de Belgocontrol qui se déclare incompetent pour octroyer l'autorisation sollicitée et renvoie à un tiers qu'il précise.

La non-imputabilité des infractions à la requérante n'est donc pas démontrée.

La requérante souligne encore que les infractions n'ont pas été commises intentionnellement. Elle estime que cet élément devrait être pris en considération dans l'établissement du montant de l'amende. Cette question est étrangère à celle de l'imputabilité des infractions. Par ailleurs, il convient de sanctionner ces dernières, qu'elles résultent d'un comportement intentionnel ou d'un manque de précautions, d'un défaut de prudence.

La branche du moyen tirée du fait que la décision ne précise pas le mode de calcul de l'amende relève également de l'examen des circonstances atténuantes, qui est effectué *infra*.

En ce qui concerne la branche du moyen tirée de la violation du règlement 1008/2008 et de la directive 2002/30/CE, il a été démontré que les normes sonores bruxelloises n'avaient pas un effet comparable à une interdiction. La prémisse du raisonnement n'est donc pas vraie. Au surplus, le recours ne précise pas quelle disposition du règlement 1008/2008 serait violée.

À propos de la directive 2002/30/CE en particulier, dans une affaire "European Air Transport s.a. contre le Collège d'environnement de la Région de Bruxelles-Capitale", saisie d'un moyen tiré de la violation de cette directive, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a rendu le 8 septembre 2011 un arrêt se concluant comme suit :

"une 'restriction d'exploitation' constitue une mesure prohibitive totale ou temporaire interdisant l'accès d'un aéronef à réaction subsonique civil à un aéroport d'un État membre de l'Union. Par conséquent, une réglementation nationale en matière d'environnement, qui impose des limites maximales de nuisance sonore mesurée au sol, à respecter lors du survol de territoires situés à proximité de l'aéroport, ne constitue pas, en tant que telle, une 'restriction d'exploitation' au sens de cette disposition, à moins que, en raison des contextes économique, technique et juridique pertinents, elle puisse avoir les mêmes effets qu'une interdiction d'accès audit aéroport".

Le motif n° 33 de cet arrêt énonçait que : "{d}ans l'affaire au principal, il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier si les mesures adoptées par la Région de Bruxelles-Capitale ont de tels effets".

Dans son arrêt n° 217.243 du 16 janvier 2012, le Conseil d'État, juridiction de renvoi, a effectué la vérification de fait en ces termes :

"Considérant que l'aéroport de Bruxelles-National n'a jamais cessé d'être exploité; qu'il ressort du dossier et des écrits de procédure de la requérante qu'en 2005, 11,18 % des décollages effectués par ses appareils auraient donné lieu à une infraction, même si lors de l'emploi de certaines routes, la proportion était plus élevée; que l'effet de la réglementation bruxelloise sur le bruit est vraisemblablement d'interdire *de facto* l'emploi de certains appareils, mais non d'empêcher une entreprise de transport aérien d'atterrir à Bruxelles-National et d'en décoller avec tous ses appareils; que cette réglementation n'a pas 'les mêmes effets qu'une interdiction d'accès audit aéroport' au sens où la Cour l'a jugé; qu'en cette branche, le moyen n'est pas fondé".
Depuis, le Conseil d'État n'a jamais revu sa position sur ce point.
Le moyen n'est fondé en aucune de ses branches.

2.3. À titre infiniment subsidiaire, circonstances atténuantes

2.3.1. Exposé du moyen

À titre infiniment subsidiaire, la requérante estime qu'elle peut faire valoir plusieurs circonstances atténuantes justifiant de supprimer l'amende ou, à tout le moins, de réduire son montant sous le minimum prévu :

- les infractions ne sont pas intentionnelles;
- la requérante a toujours agi de bonne foi à l'égard de Brussels Airport, de Belgocontrol et du SPF Mobilité;
- elle a adapté ses procédures malgré leur coût et la surcharge de travail que cette adaptation entraînait pour ses pilotes;
- elle a effectué en décembre 2015, au Royaume-Uni, des essais en simulateur pour tester des décollages utilisant des configurations non standard de volets d'aile afin de diminuer les nuisances sonores, preuve supplémentaire de sa proactivité;
- les infractions ne sont pas nombreuses et en forte décroissance;
- les dépassements se situent à la limite des dépassements tolérés par l'IBGE;
- la requérante est une des compagnies aériennes les moins bruyantes;
- tous ses appareils sont inspectés et réglés pour respecter les exigences de l'aéroport de Bruxelles-National;
- la décision ne démontre pas l'existence d'un dommage.

La décision ne permet pas de déterminer si des circonstances atténuantes ont été prises en compte. Sa motivation n'est donc pas adéquate.

2.3.2. Examen du moyen

Il convient d'examiner les circonstances atténuantes invoquées par la requérante. Quant au fait que les infractions ne seraient pas intentionnelles, ni l'IBGE, ni le Collège d'environnement n'ont habituellement à connaître d'infractions aux normes d'immission applicables au survol de la Région qui apparaissent être intentionnelles. Néanmoins, le fait que ces infractions résultent de l'imprudence ou du manque de précaution dans le chef des compagnies aériennes justifie, à l'estime du Collège d'environnement, une sanction administrative de l'ordre de 800 euros par vol constaté en infraction.

Il n'apparaît pas en quoi le fait, pour la requérante, d'agir toujours de bonne foi à l'égard de Brussels Airport, de Belgocontrol et du Ministère de la Mobilité, constitue une circonstance atténuante en ce qui concerne les infractions aux normes d'immission acoustique régionales.

Le faible nombre d'infractions intervient dans le montant de l'amende administrative, qui est, toutes autres choses étant égales par ailleurs, proportionnel à ce nombre.

La requérante souligne également que les dépassements se situeraient peu au-dessus des marges de tolérance. L'examen du dossier administratif fait apparaître que l'ensemble des 5 vols finalement sanctionnés présentent des émergences infractionnelles situées entre 6 et 7 dB. Ces émergences infractionnelles relativement limitées, combinées avec l'absence de récidive (au sens, favorable à la requérante, où l'entend l'IBGE) justifient que le montant moyen par infraction soit de l'ordre de 800 euros.

La déclaration de la requérante selon laquelle elle serait une des compagnies aériennes les moins bruyantes constitue une pétition de principe.

La requérante met en avant le fait que tous ses appareils sont "scrupuleusement inspectés et réglés pour respecter toutes les exigences qui lui sont imposées par l'aéroport de Bruxelles-National". Le Collège d'environnement ne voit pas en quoi le respect scrupuleux des règles imposées par l'aéroport constitue une circonstance atténuante dans le cadre d'infractions à d'autres normes.

La requérante voit, par ailleurs, une circonstance atténuante dans le fait que l'existence d'un dommage ne serait pas démontrée. Les normes d'immission acoustique ont été fixées par référence aux normes recommandées par l'Organisation mondiale de la santé, avec l'ajout d'une marge de tolérance d'autant plus importante que le bruit est perçu près des pistes de l'aéroport de Bruxelles-National. La requérante est donc malvenue de soutenir que le dépassement sensible – voire important – de ces normes régionales lors de survols, entre 6h30 et 7h du matin, de la Région de Bruxelles-capitale, densément peuplée, pourrait n'avoir causé aucun dommage. On rappelle, par ailleurs, que c'est le dépassement de la norme lui-même qui constitue la gêne, au sens de l'article 20, 4°, de l'ordonnance de 1997.

En ce qui concerne enfin les efforts *a posteriori* de la requérante pour adapter ses méthodes de décollage, ils ne ressortent que de ses affirmations. Il n'apparaît pas de la décision attaquée que l'IBGE aurait reconnu à la requérante des circonstances atténuantes. Le fait est que, même si elles sont moins nombreuses – ce dont il est déjà tenu compte dans le montant de l'amende administrative – des infractions aux normes de bruit bruxelloises ont continué d'être commises.

Dès lors, le Collège d'environnement n'identifie pas de circonstances atténuantes justifiant de réduire le montant de l'amende sous le minimum légal, comme demandé par la requérante.

2.4. Défaut de notification à la commission européenne et procédure d'infraction

2.4.1. Exposé des moyens

Dans sa note complémentaire au recours, la requérante évoque un communiqué de presse du Vice-premier Ministre Kris Peeters du 15 février 2017. Selon ce communiqué, la Région de Bruxelles-Capitale n'aurait pas effectué des formalités de notification à la Commission européenne lors de l'adoption de l'arrêté du 21 novembre 2002. La requérante évoque à ce propos la directive 98/34/CE du 22 juin 1998 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information. Cette directive impose aux États membres de communiquer à la Commission européenne tout projet de règle technique, préalablement à son adoption.

Le même communiqué informe que la Commission européenne aurait ouvert une procédure d'infraction contre la Belgique au motif, notamment, que la Région de Bruxelles-Capitale ne lui aurait pas communiqué une carte de la charge des bruits d'avion sur le territoire régional.

À propos de ces deux assertions, la requérante sollicite la position du Collège d'environnement. Interrogé lors de son audition par le Collège, le conseil de la requérante précise qu'il souhaite que le Collège considère ces demandes comme des moyens supplémentaires.

2.4.2. Position de l'IBGE

Dans sa note du 21 avril 2017, l'IBGE précise sa position sur ces deux griefs.

À propos du premier, compte tenu du principe de la primauté dont bénéficie le droit de l'Union, il rappelle que la directive 98/34/CE oblige les États membres à communiquer à la Commission tout projet de règle technique, sauf s'il s'agit d'une simple transposition intégrale d'une norme internationale ou européenne, ceci afin d'interdire toute entrave à la libre circulation des produits. "La notion de règle technique implique l'édiction de conditions pouvant influencer de manière significative la nature ou la commercialisation du produit concerné (C.J.U.E., C-213/11, C-214/11 et C-217/11, Fortuna e.a. du 19 juillet 2012)". L'arrêté du

21 novembre 2002 que vise le grief de la requérante établit des procédures de contrôle de niveau de bruit dans le cadre de la police de la protection de l'environnement. Son objet est donc étranger à la commercialisation d'un produit. Son article 11, relatif à l'appareillage de mesures "ne détermine nullement une règle technique impérative pour la mise sur le marché de sonomètres ou pour l'utilisation licite de ceux-ci". Il "détermine seulement la méthodologie des mesures et des contrôles pour les agents de l'IBGE chargé du contrôle et de la répression des infractions. De la sorte, l'article 11 n'édicte aucune obligation ni aucune interdiction à charge des particuliers ou à l'égard d'un produit". De plus, loin d'édicter une spécification technique nouvelle, il se réfère à un standard de normalisation international : celui édicté par la Commission électrotechnique internationale (CEI). Dès lors, le grief serait dépourvu de fondement. À propos du second grief, l'IBGE fait observer que la directive 2002/49 est étrangère au présent litige. Au surplus, il relève que les manquements reprochés à la Région de Bruxelles-Capitale à travers l'État belge ne correspondent pas à la réalité.

2.4.3. Examen des moyens

Il n'appartient pas au Collège d'environnement, en sa qualité d'autorité administrative de recours, de se prononcer sur la conformité interne ou externe aux normes de droit européen de la réglementation dont l'exécution lui a été confiée.

Il n'appartient pas plus au Collège d'environnement de se prononcer sur un éventuel manquement de la Région de Bruxelles-Capitale sans rapport direct avec la procédure dont il est saisi.

Les moyens ne sont pas fondés.

2.5. Arrêt de la Cour constitutionnelle du 18 février 2016

Par son arrêt n° 25/2016 du 18 février 2016, la Cour constitutionnelle a annulé l'article 45 du Code de l'inspection, mais uniquement en ce qu'il ne permet pas d'assortir d'un sursis la décision d'infliger une amende administrative alternative. Dans son arrêt, la Cour précise toutefois que l'annulation partielle de cette disposition "n'a pas pour conséquence que celle-ci ne pourrait plus, dans l'attente d'une intervention législative, être appliquée par les autorités administratives et par le Conseil d'État lorsqu'ils constatent que les infractions sont établies, que le montant de l'amende n'est pas disproportionné à la gravité de l'infraction et qu'il n'y aurait pas eu lieu d'accorder un sursis même si cette mesure avait été prévue par la loi" (considérant B.30.2).

En l'espèce, la requérante n'a pas sollicité le bénéfice d'une mesure de sursis à l'exécution. Et si elle l'avait demandé, le caractère répété des dépassements des normes d'immission acoustique régionales aurait convaincu le Collège d'environnement du caractère inapproprié d'une telle mesure.

Dès lors, l'arrêt susmentionné ne fait pas obstacle, en l'espèce, à l'application de l'article 45 du Code de l'inspection.

2.6. Conclusions à propos de l'amende et de son montant

Les faits infractionnels sont démontrés à suffisance et la décision entreprise est régulière. L'amende infligée est justifiée dans son principe.

Depuis l'entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 2015, du Code de l'inspection, il résulte de la combinaison des articles 2, § 1^{er}, 2°, 8^e tiret, 31, § 1^{er}, 3°, 42 et 45 de ce code que la sanction administrative applicable est une amende administrative alternative d'un montant situé dans la fourchette allant de 50 à 62 500 euros.

Il ressort de l'ensemble des éléments au dossier, et notamment du nombre de dépassements constatés, qu'un montant de 3 925 euros est adéquat.

2.7. Changement de dénomination de la requérante

Dans un courrier du 22 septembre 2016, les conseils de la requérante ont informé le Collège d'environnement que Ryanair Limited se dénommait désormais

Ryanair Designated Activity Company "sans que cela n'affecte la continuité de la personne morale".

Il a été pris acte de ce changement. Dans la présente décision, il faut donc entendre qu'il y a identité entre ces deux personnes.

Le Collège d'environnement [...]

décide :

Article 1^{er} : L'amende administrative de 3 925 euros infligée le 16 décembre 2016 par le fonctionnaire dirigeant de l'IBGE à la compagnie aérienne Ryanair Designated Activity Company est confirmée. [...] ».

IV. Sixième moyen soulevé d'office

IV.1. Rapport de l'auditeur

Dans son rapport, l'auditeur rapporteur soulève d'office un moyen relatif à la composition du collège d'Environnement touchant à sa compétence et qui est d'ordre public. Il constate ainsi que l'un des membres du collège qui a pris part à l'audition des parties et au délibéré, n'a pas participé à l'approbation de *l'instrumentum* de la décision. Il en conclut que l'acte attaqué a été adopté par une autorité incompétente.

IV.2. Thèses des parties

Dans son dernier mémoire, la partie adverse soutient que le collège d'Environnement a, en l'espèce, respecté l'article 7 de l'arrêté de l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale du 3 juin 1993 relatif au collège d'Environnement, à tous les stades de la procédure.

Ainsi, elle relève que, lors de l'audition des parties, le 3 avril 2017, le collège comprenait six membres et qu'il en a été de même lors du délibéré qui a eu lieu le même jour. Elle explique que lors de l'approbation de *l'instrumentum* de la décision attaquée, le 24 avril 2017, il y avait également six membres mais l'un d'entre eux s'est abstenu, n'ayant pas participé à la séance du 3 avril 2017. Elle estime toutefois que le membre du collège absent, le 24 avril 2017, a marqué son accord sur *l'instrumentum* de la décision dès lors qu'il a bien participé à la délibération et qu'il est, par ailleurs, repris dans la composition du collège telle qu'elle est mentionnée dans l'acte attaqué. Elle considère ainsi que la composition du collège n'a pas été modifiée.

Dans son dernier mémoire, la requérante estime que rien ne prouve que le membre du collège absent, lors de la séance du 24 avril 2017, a réellement approuvé *l'instrumentum* de la décision attaquée d'autant que le projet de cette décision a été modifié lors de la séance en question.

IV.3. Appréciation

L'article 7 de l'arrêté du 3 juin 1993, précité, énonce ce qui suit :

- « Le Collège ne peut connaître d'un même dossier au cours de réunions successives que si sa composition effective ne varie pas de l'une à l'autre ».

L'article 6 du même arrêté dispose comme il suit :

- « Le Collège ne siège valablement que si quatre de ses membres au moins sont présents.
Les décisions du Collège sont adoptées à la majorité des voix . En cas de parité, la voix du président est prépondérante ».

Ces deux dispositions sont compatibles et impliquent , d'une part, que le collège d'Environnement doit au minimum être composé de quatre membres lorsqu'il siège (*quorum* de présence) et, d'autre part , que sa composition ne peut varier entre deux réunions au cours desquelles un même dossier est examiné.

S'il peut se concevoir que le collège délibère , dans un premier temps , sans avoir un projet de décision préparé par l'un de ses membres , il convient de soumettre, dans un second temps, la décision finale (*negotium* et *instrumentum*) une nouvelle fois aux membres constituant le collège.

En l'espèce, les parties ont fait valoir leurs arguments, lors de la séance du collège du 3 avril 2017, à laquelle assistaient six de ses membres . Le même jour, le collège a décidé, sous réserve d'une note que devrait lui communiquer l'IBGE (Bruxelles Environnement), de confirmer l'amende administrative infligée à la requérante et a confié, à l'un de ses membres, la rédaction d'un projet de décision (*instrumentum*).

Le 21 avril 2017, l'IBGE (Bruxelles Environnement) a déposé une note afin de préciser sa position sur deux griefs. Cette note intervient ainsi après la délibération du collège.

Le 24 avril suivant, le collège s'est réuni pour prendre connaissance de l'*instrumentum* de la décision attaquée mais il ne comprenait plus que cinq membres au lieu de six. Il ressort, par ailleurs, du procès-verbal de cette séance que le projet a été modifié à cette occasion. L'acte attaqué a, en effet, tenu compte de la note déposée par l'IBGE (Bruxelles Environnement), le 21 avril 2017.

Rien ne prouve, dans ce contexte, que lors de la séance du 24 avril 2017, les cinq membres présents du collège qui l'étaient également lors de la séance du 3 avril 2017, se sont limités à entériner une décision déjà arrêtée par tous les membres alors présents.

La seule façon de respecter l'article 7 précité est, pour la partie adverse de démontrer concrètement que le membre absent a marqué son accord sur le contenu final de la décision du collège, la seule mention de son nom dans l'acte attaqué ne suffit pas à assurer qu'il a bien participé à l'approbation de l'*instrumentum* qui ne peut être, en principe, que le reflet de la délibération antérieure. Or, en l'espèce l'acte attaqué fait mention d'une note de l'IBGE (Bruxelles Environnement) qui n'a pas pu faire l'objet de la délibération du 3 avril 2017 vu qu'elle est postérieure à celle-ci.

Il s'ensuit que le moyen soulevé d'office est fondé, l'acte attaqué ayant été adopté par une autorité incompétente.

V. Autres moyens

Les autres moyens, s'ils étaient fondés, ne pourraient mener à une annulation plus étendue. Il n'y a dès lors pas lieu de les examiner.

VI. Indemnité de procédure

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 700 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La décision du collège d'Environnement de la Région de Bruxelles-Capitale du 24 avril 2017 qui a confirmé la décision de l'Institut Bruxellois pour la Gestion de l'Environnement (Bruxelles Environnement) et de son fonctionnaire dirigeant du 16 décembre 2016 infligeant à Ryanair DAC une amende administrative de 3.925 euros pour des infractions à l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 mai 1999 relatif à la lutte contre le bruit généré par le trafic aérien, est annulée.

Article 2.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros, accordée à la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre,
le 2 octobre 2020, par :

Pascale Vandernacht,
Caroline Hugé,

président de chambre,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Caroline Hugé

Pascale Vandernacht